1 COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

Son rôle
Ses tâches

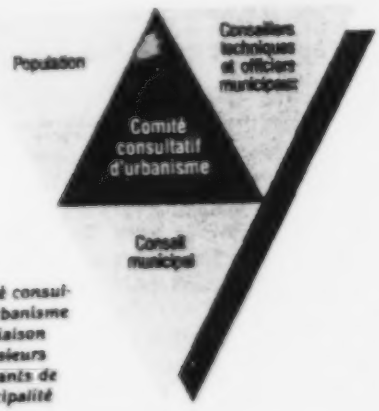
Avec la mise en application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, les municipalités ont été amenées à accroître leurs interventions quant à l'aménagement de leur territoire. Pour répondre à cette plus grande diversité de préoccupations, les conseils municipaux doivent parfaire leur connaissance des dossiers relevant de l'urbanisme et consulter plusieurs intervenants. C'est dans ce contexte que le comité consultatif d'urbanisme constitue un outil privilégié qui permet de mieux tenir compte des besoins de la population.

Son rôle

Le comité consultatif d'urbanisme est un groupe de travail composé de résidants choisis par le conseil municipal pour donner des avis en matière d'urbanisme.

Le comité consultatif d'urbanisme se distingue donc d'un «comité du conseil», uniquement formé d'élus municipaux, et d'un «comité de citoyens» dont l'objectif est de faire pression sur le conseil municipal.

Le comité consultatif d'urbanisme se voit confier par le conseil un mandat d'étude et de recommandation. Il n'a pas de pouvoir décisionnel.



Le comité consultatif d'urbanisme agit en liaison avec plusieurs intervenants de la municipalité

Aussi, il n'a pas la responsabilité de tenir, à la place du conseil, les séances de consultation publiques prévues par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Par ailleurs, le comité ne peut être mandaté pour accomplir les tâches des officiers municipaux (secrétaire-trésorier, inspecteur municipal, etc.). Ses avis s'avèrent cependant complémentaires aux conseils techniques et administratifs pouvant être donnés par ces intervenants.

Le comité consultatif d'urbanisme peut discuter d'un ensemble de préoccupations municipales reliées à l'aménagement du territoire (contrôle du développement urbain, conservation du milieu naturel, localisation des équipements, etc.).

Ses tâches

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit que le comité consultatif d'urbanisme peut toucher à l'ensemble des champs d'activités de la municipalité en matière d'urbanisme.

Ses activités peuvent, au choix du conseil, se rapporter au plan d'urbanisme, aux règlements de zonage, de lotissement et de construction, ou encore à toute une série de décisions courantes touchant l'urbanisme.

Québec

106-00811/

Elles peuvent également se rapporter à de nouveaux types de règlements d'urbanisme dont l'application donne lieu à une certaine discrétion du conseil municipal, c'est-à-dire les règlements relatifs aux dérogations mineures, aux plans d'aménagement d'ensemble et aux plans d'implantation et d'intégration architecturale. Les municipalités qui adoptent de tels règlements doivent obligatoirement avoir un comité consultatif d'urbanisme et obtenir son avis lors de chaque demande relative à l'un de ces règlements.

L'ampleur du travail du comité varie donc en fonction du contexte de chaque municipalité.

▼ Plan d'urbanisme

Le plan d'urbanisme définit les orientations qu'entend poursuivre le conseil relativement à l'aménagement du territoire de la municipalité. En plus d'être le document de référence pour l'élaboration des règlements d'urbanisme, il sert de toile de fond à toutes les interventions municipales en aménagement.

Lors de l'élaboration du plan, le comité consultatif d'urbanisme peut notamment :

- participer à la définition du mandat et au choix des professionnels en urbanisme qui réaliseront le plan;
- participer aux discussions sur le contenu du plan;
- voir à l'exécution adéquate du mandat confié aux professionnels;
- recueillir de l'information relative aux projets des intervenants du milieu.

Le comité consultatif d'urbanisme peut aussi voir au suivi du plan d'urbanisme, entre autres :

- en s'y référant lors de la modification et, s'il y a lieu, lors de l'application des règlements d'urbanisme;
- en proposant d'éventuels ajustements au plan d'urbanisme;
- en s'impliquant dans certains dossiers de mise en œuvre des objectifs et orientations du plan (voir section « Autres mandats »).

▼ Règlements de zonage, de lotissement, de construction et de permis et certificats

Ces règlements d'urbanisme contiennent l'ensemble des normes et procédures devant être suivies par tout citoyen qui envisage procéder à un lotissement, ériger ou modifier une construction ou, de façon générale, changer l'utilisation d'un bâtiment ou d'un terrain.

Lors de l'élaboration de ces règlements, le comité consultatif d'urbanisme peut notamment :

- participer à la définition du mandat et au choix des professionnels en urbanisme qui réaliseront les règlements;
- participer aux discussions sur le contenu des règlements;
- voir à l'exécution adéquate du mandat confié aux professionnels.

Le comité consultatif d'urbanisme peut aussi voir au suivi de ces règlements d'urbanisme, entre autres :

- en étudiant la pertinence de certaines modifications proposées;
- en rencontrant les intéressés pour obtenir plus d'information sur les demandes de modification;
- en analysant, sur demande du conseil, certains problèmes d'application et certains cas de contravention au règlement.

Le comité consultatif d'urbanisme n'a pas la responsabilité d'émettre les permis et certificats découlant de ces règlements. Cette responsabilité incombe au fonctionnaire désigné à cette fin par le conseil municipal.

▼ Règlement sur les dérogations mineures

Le règlement sur les dérogations mineures permet au conseil municipal d'autoriser une dérogation relativement à l'application de certaines dispositions du règlement de zonage ou de lotissement. Cette procédure d'exception n'entraîne aucune modification des règlements concernés.

Lors de l'élaboration du règlement sur les dérogations mineures le comité consultatif d'urbanisme peut notamment :

- discuter de l'opportunité pour la municipalité de se doter d'un tel règlement;
- discuter des parties du territoire ainsi que des normes de zonage et de lotissement qui seront visées par ce règlement;
- discuter des tarifs exigés pour l'étude d'une demande de dérogation.

Le comité consultatif d'urbanisme doit s'impliquer dans le suivi du règlement sur les dérogations mineures:

- en analysant chaque demande en fonction des critères définis dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme; pour compléter son analyse, il peut rencontrer les intéressés et visiter les lieux;
- en transmettant au conseil un avis sur l'opportunité d'accorder ou non la dérogation demandée.

▼ Règlements sur les plans d'aménagement d'ensemble (PAE) et sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIA)

Le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble permet au conseil municipal d'exiger, dans certaines zones, que les propriétaires préparent et fassent approuver un plan s'ils désirent que des modifications soient apportées à certaines dispositions des règlements d'urbanisme. Le règlement sur les PAE spécifie les conditions et les critères d'aménagement auxquels devra répondre le plan proposé.

Le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale permet au conseil municipal, dans certaines zones et pour certaines catégories de construction, de terrain ou de travaux, d'exiger selon des critères préétablis des conditions particulières lors d'une demande de permis de construction ou de lotissement. Ces conditions s'ajoutent au respect des normes contenues aux règlements d'urbanisme.

Lors de l'élaboration de ces règlements, le comité consultatif d'urbanisme peut notamment:

- discuter de l'opportunité pour la municipalité de se doter de ces règlements;
- discuter des critères d'évaluation ainsi que des zones et, s'il y a lieu , des catégories de construction, de terrain ou de travaux visées par ces règlements.

Le comité consultatif d'urbanisme doit s'impliquer dans le suivi de ces règlements:

- en examinant chaque plan proposé en fonction des critères d'évaluation définis au règlement concerné; lors de son analyse le comité peut obtenir des informations complémentaires auprès des requérants ou des spécialistes;
- en transmettant au conseil des avis sur le contenu des plans.

▼ Règlements relatifs aux sites du patrimoine et aux monuments historiques municipaux

En vertu de la Loi sur les biens culturels, une municipalité peut, par règlement, constituer un «site du patrimoine» ou citer un «monument historique». La municipalité peut établir des conditions pour sauvegarder le caractère patrimonial de ces lieux et accorder une assistance financière et technique destinée aux propriétaires.

Lors de l'élaboration de ces mesures de protection, le comité consultatif d'urbanisme:

- peut, à la demande du conseil, discuter de l'opportunité d'attribuer un statut particulier aux monuments et sites concernés;
- doit tenir, avant l'adoption du règlement, des assemblées de consultation pour informer les personnes concernées des effets de ces mesures;
- doit transmettre un avis au conseil préalablement à l'adoption du règlement.

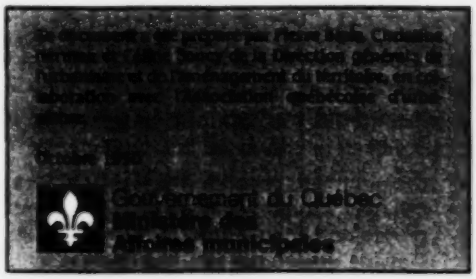
Lors du suivi de ces mesures de protection, le comité consultatif d'urbanisme:

- peut définir des critères d'évaluation en fonction desquels sera examinée chaque demande de permis visée par les mesures de protection;
- doit évaluer chaque demande de permis ou d'aide financière et technique se rapportant aux mesures de protection;
- doit transmettre au conseil un avis relatif à chacune de ces demandes.

▼ Autres mandats

Le comité consultatif d'urbanisme peut aussi être impliqué dans d'autres mandats reliés à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire tels que:

- l'implantation d'équipements et d'infrastructures (rues, réseaux d'aqueduc et d'égouts, équipements communautaires, etc.);
- la formulation d'avis sur le schéma d'aménagement de la MRC;
- la formulation d'avis en matière de zonage agricole;
- l'élaboration d'un règlement sur la circulation (limites de vitesse, contrôle de la circulation lourde, stationnement hors-rue, etc.);
- l'élaboration d'un règlement de nuisances (ferrailles, détritus, substances nauséabondes, etc.);
- l'étude de dossiers de développement économique;
- l'élaboration de campagnes d'embellissement;
- la formulation d'avis en matière de toponymie;
- la sensibilisation de la population par la préparation de feuillets d'information et de promotion de l'urbanisme.



2 / COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

Sa formation
Son fonctionnement

Comment procéder à la formation d'un comité consultatif d'urbanisme et s'assurer de l'efficacité de son fonctionnement? Pour remplir adéquatement son rôle et donner suite aux tâches qu'on lui confie, l'action du comité consultatif d'urbanisme doit reposer sur un minimum de règles d'organisation adaptées au contexte de la municipalité. C'est dans ce sens qu'on doit envisager des éléments comme la composition, les réunions, les finances et la transmission des avis du comité.

Sa formation

Le comité consultatif d'urbanisme doit être constitué par un règlement adopté par le conseil municipal en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Le contenu de ce règlement doit, au minimum, porter sur le nombre de membres, les responsabilités du comité et la durée du mandat des membres. Il est par ailleurs souhaitable que le comité consultatif d'urbanisme soit doté de diverses autres règles de fonctionnement qui peuvent, au choix du conseil municipal, être inscrites au règlement constituant le comité ou être définies dans des règles de régie interne.

RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DU CCU

▼ **Règles obligatoires** à l'intérieur du règlement constituant le CCU	▼ Nombre de membres	▼ Durée du mandat	▼ Responsabilités du comité
▽ **Règles facultatives** à l'intérieur du règlement constituant le CCU ou à l'intérieur des règles de régie interne du CCU	▽ Officiers et personnes-ressources	▽ Critères de sélection des membres	▽ Mécanismes de recrutement
	▽ Fréquence des réunions	▽ Convocation aux réunions	▽ Délibérations du comité
	▽ Quorum	▽ Règle relative à l'absentéisme	▽ Conflit d'intérêts
	▽ Finances	▽ Compte rendus et avis	

Québec

Sa composition

▼ Membres

Selon la Loi, le conseil municipal détermine le nombre de membres du comité et choisit ceux-ci parmi des personnes qui résident dans la municipalité. Au moins un de ces membres doit être un élu municipal. Les membres ainsi nommés par résolution ont droit de vote lors des délibérations du comité consultatif d'urbanisme.

La composition et le nombre de personnes dans un comité consultatif d'urbanisme varient d'une municipalité à l'autre en fonction notamment des types de mandats à traiter et de la diversité recherchée quant à la représentativité des membres. Par ailleurs, dans la détermination du nombre de personnes, il est souhaitable de fixer un nombre impair de membres pour éviter l'égalité des voix lors d'un vote.

▼ Officiers du comité et personnes-ressources

À l'intérieur de tout comité il y a des charges à remplir, soit comme président ou comme secrétaire. Pour remplir ces charges, le conseil municipal peut désigner des membres du comité ou lui adjoindre des personnes spécifiquement nommées par résolution à cette fin et qui n'auront pas de droit de vote. Aussi, pour faciliter la tâche du comité, le conseil pourra également lui adjoindre de façon régulière ou spéciale des personnes-ressources sans droit de vote.

Des fonctionnaires municipaux (secrétaire-trésorier, inspecteur municipal, urbaniste, etc.) sont souvent sollicités par le conseil municipal pour remplir les tâches de secrétaire ou de personne-ressource.

▼ Critères de sélection des membres

Le conseil municipal peut se doter de critères pour sélectionner les membres du comité consultatif d'urbanisme. Il peut ainsi considérer:

- leur disponibilité et leur intérêt pour les questions d'urbanisme;
- leur représentativité par rapport aux différents secteurs du territoire, aux différentes activités économiques ou aux différents organismes locaux;
- leur impartialité par rapport à des conflits d'intérêts;
- leur compétence professionnelle. Ce dernier critère demeure un atout mais ne constitue pas une nécessité.

▼ Mécanismes de recrutement

En fonction de ces critères de sélection, le conseil municipal peut, lors du recrutement d'un nouveau membre, soit publier un avis dans les journaux ou contacter directement un résidant ayant signifié son désir de participer à ce comité.

▼ Durée du mandat

La Loi prévoit que le conseil peut préciser que la durée du mandat des membres est d'au plus deux (2) ans et qu'il est renouvelable. Toutefois, le conseil peut mettre fin au mandat d'un membre avant son échéance.

Il est souhaitable de prévoir la nomination d'une partie des membres du comité à chaque année afin d'éviter que leur mandat vienne à échéance au même moment et que, par conséquent, le suivi des dossiers soit compromis.

Ses réunions

▼ Fréquence

La Loi ne prévoit pas de règles précises sur la fréquence des réunions. Le nombre annuel de réunions du comité dépend avant tout de l'ampleur du travail à accomplir.

Il est suggéré qu'un nombre minimum de réunions régulières soit fixé à l'avance afin que les membres puissent tous y participer et échanger sur les divers dossiers d'urbanisme en cours. Bien entendu, des réunions spéciales seront parfois nécessaires. Dans de tels cas, il serait souhaitable de prévoir une procédure de convocation.

▼ Convocation

Il est important de se doter de règles de convocation simples et efficaces afin de prévenir l'absentéisme. La convocation des membres aux réunions peut se faire par écrit ou oralement en prévoyant un délai suffisant pour qu'ils puissent y assister.

▼ Délibérations

Les réunions du comité consultatif d'urbanisme devraient conserver un caractère privé.

Puisque les membres du comité ne sont pas élus par la population ils n'ont pas à rendre compte publiquement de leurs délibérations. De plus, c'est au conseil que revient la responsabilité d'informer la population sur les sujets pour lesquels il mandate le comité.

Enfin, la consultation formelle de la population est aussi une responsabilité du conseil municipal, à l'exception de celle que doit mener le comité avant l'adoption d'un règlement relatif aux sites du patrimoine ou aux monuments historiques municipaux en vertu de la Loi sur les biens culturels.

▼ Quorum

Il serait souhaitable de définir au préalable le nombre minimal de membres devant être présents pour que le comité puisse se réunir et délibérer.

▼ Absentéisme

Une règle relative à l'absentéisme peut être adoptée pour s'assurer de la participation des membres. Cette règle peut prévoir que le mandat d'un membre prend fin lorsque celui-ci fait défaut d'assister à un nombre donné de séances sans raison valable et sans en informer au préalable le responsable désigné.

▼ Conflit d'intérêts

Pour éviter que surviennent des conflits d'intérêts au sein du comité consultatif d'urbanisme, il importe au départ de sélectionner des membres dont les intérêts personnels n'enfreignent pas l'objectivité de ce comité. De plus, il est souhaitable qu'une règle soit établie afin d'éviter qu'un membre du comité puisse prendre part à une délibération dans laquelle il a un intérêt personnel.

Ses finances

C'est le conseil municipal qui autorise les dépenses du comité consultatif d'urbanisme (achat de matériel, frais de déplacement, journée de formation, frais d'adhésion à une association, etc.).

En matière de rémunération, le travail au sein d'un comité consultatif d'urbanisme est le plus souvent bénévole, mais le conseil peut octroyer aux membres du comité un montant forfaitaire. Un élu ne peut toutefois être rémunéré, sauf s'il assume la présidence du comité.

S'il y a lieu, le comité devrait présenter une fois par année les prévisions de ses dépenses afin que le conseil en tienne compte dans son budget annuel.

Ses compte rendus et avis

En vue d'un déroulement efficace de ses discussions et pour assurer la continuité de ses activités, il est souhaitable que le comité conserve par écrit les minutes et les avis issus de ses réunions.

Ainsi, il importe que les ordres du jour et les procès verbaux soient rédigés après chaque réunion et mis à la disposition des membres du comité. Pour leur part, les avis acheminés au conseil devraient être bien documentés et motivés en incluant une description de la situation, les options examinées et le choix privilégié par le comité.

Par ailleurs, en début d'année la rédaction d'un programme de travail aide le comité à planifier son action alors que la production d'un rapport annuel donne l'occasion au comité de faire un bilan de ses activités et constitue un moyen efficace d'informer le conseil.

Ses outils de travail

Les membres du comité consultatif d'urbanisme ont accès à de nombreuses sources d'information pour les aider à accomplir leurs mandats. Parmi celles-ci, mentionnons:

- les documents de planification et de contrôle (*schéma d'aménagement de la MRC, plan d'urbanisme, programme triennal des immobilisations, règlements d'urbanisme, etc.*);
- les documents décrivant le territoire (*plan d'utilisation du sol, matrice graphique, photos, etc.*);
- les documents relatifs au cadre légal et technique de l'urbanisme (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et autres lois connexes, les documents de la collection Aménagement et urbanisme, etc.*);
- les documents relatifs à certains dossiers particuliers (*résolutions et avis antérieurs se rapportant à un dossier, plans et croquis accompagnant un dossier, etc.*);
- les sources d'information variées (*rencontres avec les intéressés ou les personnes-ressources, visites sur le terrain, sessions de formation ou colloques, revues spécialisées, etc.*)

3 COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

Quelques conditions pour mettre en valeur son action

En créant un comité consultatif d'urbanisme, la municipalité reconnaît l'importance de se doter d'un moyen de consultation supplémentaire avant de prendre des décisions. Comment donc bénéficier au maximum de la contribution du comité? Il importe de bien percevoir son rôle par rapport à celui du conseil municipal, des officiers municipaux, ainsi que des experts en urbanisme, et de favoriser la collaboration entre ces divers partenaires. Il est également souhaitable de bien exploiter les possibilités du comité par rapport à l'ensemble des dossiers d'urbanisme et de doter celui-ci de moyens pour accroître ses connaissances et améliorer l'efficacité de son travail.

Envisager son rôle dans un esprit de collaboration

En matière d'urbanisme le conseil municipal définit les orientations à suivre, adopte des mesures de contrôle et décide des interventions à effectuer. Ses décisions dans ce domaine s'appuient habituellement sur différents types de conseils techniques et administratifs, et se concrétisent par l'action de divers officiers municipaux. Ainsi:

- l'urbaniste, fonctionnaire de la municipalité ou consultant, produit des analyses techniques et propose des solutions d'aménagement à la demande du conseil;
- l'inspecteur en bâtiment est la seule personne qui a la responsabilité d'émettre les permis et certificats liés aux règlements d'urbanisme; il effectue également les inspections requises, informe la population du bien-fondé de la réglementation et produit au besoin divers bilans administratifs se rapportant à l'application de celle-ci;
- le secrétaire-trésorier, le directeur général ou le greffier, selon le cas, voit au bon cheminement de certaines procédures administratives reliées à l'urbanisme; de façon générale il peut être appelé à donner divers avis, notamment en ce qui concerne les implications financières du développement urbain.

Les recommandations et avis du comité consultatif d'urbanisme permettent au conseil municipal de profiter de la contribution d'élus et de citoyens, lesquels peuvent faire valoir leur expérience de vie dans la municipalité et leurs préoccupations particulières pour l'aménagement de leur territoire. Dans certains cas, ces élus et citoyens peuvent en plus fournir une expertise spécifique ou refléter les intérêts de certains groupes socio-économiques, touchant le développement commercial, la protection de l'environnement, la conservation du patrimoine, etc.

Mentionnons que les recommandations et avis du comité consultatif d'urbanisme peuvent intégrer en partie l'expertise technique et administrative des officiers municipaux, ainsi que celle des experts en urbanisme.

Avec le conseil municipal

Pour qu'il y ait de bonnes relations entre le conseil et le comité consultatif d'urbanisme, et pour que le travail de ce dernier soit le plus utile possible, il importe que les rôles de chacun soient respectés, et que de bons mécanismes d'échange soient instaurés. Ceci signifie, entre autres, que le conseil clarifie ses attentes à l'égard du travail du CCU, que le type de dossiers traités par le CCU soit bien défini et que le mode de transmission des demandes du conseil ou des recommandations du comité soit précisé.

Québec

Par ailleurs, les avis du comité méritent d'être bien motivés pour être considérés par le conseil. Parfois des discussions particulières entre le conseil et le comité consultatif d'urbanisme sont nécessaires lorsqu'il existe de trop nombreuses divergences entre les recommandations du comité et les décisions du conseil.

Malgré tous les arguments présentés par le CCU, il reste que le conseil a le dernier mot et la responsabilité de la décision finale.

▼ Avec les officiers municipaux et les experts en urbanisme

Un bon esprit de collaboration entre le comité consultatif d'urbanisme et les officiers municipaux, ainsi qu'avec les experts en urbanisme mandatés par le conseil, se fonde également sur de bons mécanismes d'échange.

Afin de bien orienter les avis demandés au comité par le conseil, les informations techniques de ces officiers ou experts devraient être claires, compréhensibles et bien documentées. Ces informations techniques ne doivent pas pour autant dissuader le CCU à formuler une recommandation divergente.

Il s'agit également de faire en sorte que le comité soit conscient de son rôle, de ses compétences et de ses responsabilités quant à l'exécution des procédures administratives, à l'émission des permis et aux inspections, ainsi qu'à la réalisation d'études techniques.

▼ Avec les citoyens

Face aux citoyens, il importe, là encore, que le comité comprenne bien son rôle. À l'exception de la consultation prévue dans la *Loi sur les biens culturels*, c'est le conseil municipal et non le CCU qui a la responsabilité de consulter formellement la population. Le conseil doit ainsi recueillir les commentaires des citoyens au sujet des divers dossiers d'urbanisme. Par conséquent, c'est avec une certaine prudence que les individus en tant que membres de ce comité auront à échanger avec leurs concitoyens sur les dossiers d'urbanisme portés à leur attention.

Les membres du comité devraient également s'assurer qu'aux yeux des citoyens il n'y ait pas de confusion quant à leur rôle par rapport à celui du fonctionnaire chargé d'émettre les permis et certificats liés aux règlements d'urbanisme.

▼ Étendre son implication à l'ensemble des dossiers d'urbanisme

L'analyse d'un dossier particulier en urbanisme repose sur une bonne connaissance du contenu du plan et des règlements d'urbanisme. Malgré que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'oblige pas un CCU à s'impliquer au niveau du suivi du plan et des règlements d'urbanisme, il n'en demeure pas moins que ce dossier lui donne une bonne perspective d'ensemble.

On a parfois tendance à limiter le rôle du CCU à des dossiers spécifiques (dérogations mineures, modifications de zonage), alors que l'implication du CCU dans l'ensemble des dossiers d'urbanisme peut lui procurer une meilleure connaissance du contexte municipal et l'habiliter par le fait même à élaborer des recommandations plus exhaustives.

▼ Accroître son efficacité et sa compétence

Pour accroître son efficacité, il importe de bien structurer le fonctionnement interne du comité consultatif d'urbanisme. Ceci implique principalement des règles de fonctionnement claires et adaptées au contexte de la municipalité, un programme de travail en début d'année et un bilan en fin d'année.

Pour accroître sa compétence, un comité devrait se préoccuper d'améliorer ses connaissances du territoire municipal, des cadres légal, administratif et technique de l'urbanisme, ainsi que des autres champs d'intervention de la municipalité (principaux éléments des politiques et interventions en matière de finances municipales, de loisirs, d'infrastructures, etc.). De plus, pour mieux accomplir leur mandat, il peut s'avérer nécessaire que les membres du comité consultatif d'urbanisme assistent à des sessions de formation, des colloques ou des journées d'information.

4 COMITÉ CONSULTATIF URBANISME

Les dérogations mineures

L'avis du CCU concernant une demande de dérogation mineure peut avoir un impact significatif sur la décision du conseil municipal d'autoriser ou non cette dérogation. Dans cette optique, il importe de bien saisir les objectifs du mécanisme de la dérogation mineure, les conditions à respecter pour qu'une telle dérogation puisse être accordée, ainsi que le rôle du CCU dans l'application de ce règlement.

L'utilité

La loi habilite les municipalités à spécifier dans leurs règlements de zonage et de lotissement des normes explicites; ces dernières ne se prêtent pas à une application discrétionnaire.

Pareille réglementation comporte l'avantage d'établir clairement les droits et obligations de chacun en matière d'urbanisme. Cependant, dans certains cas elle présente l'inconvénient de manquer de souplesse.

En effet, l'inspecteur en bâtiment ne peut accepter de dérogations à ces règlements même si dans certaines circonstances l'application stricte d'une norme de zonage ou d'une norme de lotissement cause un préjudice important à un propriétaire.

Pour pallier à ce problème, une municipalité peut adopter un règlement sur les dérogations mineures par lequel elle peut autoriser une dérogation relativement à l'application de certaines dispositions du règlement de zonage ou du règlement de lotissement sans qu'il soit nécessaire d'amender ces règlements (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, art. 145.1 à 145.8). Cette autorisation relève d'une décision discrétionnaire du conseil municipal.

Le règlement sur les dérogations mineures constitue ainsi une procédure d'exception en vertu de laquelle le conseil peut autoriser la réalisation de travaux projetés ou la régularisation de travaux en cours ou complétés, qui ne rencontrent pas toutes les dispositions des règlements d'urbanisme.

Les préalables

Pour qu'une municipalité puisse se prévaloir du pouvoir d'accorder des dérogations mineures, deux conditions doivent être respectées:

- Constituer un comité consultatif d'urbanisme qui doit fournir un avis sur chaque demande de dérogation mineure (voir feuillets 1, 2 et 3 sur les CCU).
- Adopter un règlement sur les dérogations mineures qui doit contenir:

Québec

- La procédure à suivre lors d'une demande de dérogation mineure et les frais pouvant être exigés pour l'étude de la demande (LAU art. 145.3). Il est à noter que les frais d'étude s'ajoutent alors aux frais de publication de l'avis annonçant l'assemblée publique au cours de laquelle le conseil municipal doit statuer sur la demande de dérogation mineure. En vertu de la loi, les frais de publication sont toujours à la charge du demandeur (LAU art. 145.6).
- Les dispositions du règlement de zonage et du règlement de lotissement pouvant faire l'objet d'une dérogation mineure (LAU art. 145.3).
- Les zones, telles qu'indiquées au règlement de zonage, où une dérogation mineure peut être accordée (LAU art. 145.3).

Avant d'adopter un règlement sur les dérogations mineures, le conseil municipal est tenu de soumettre ce règlement à la consultation publique. Ce règlement n'est cependant pas soumis à l'approbation des citoyens (LAU art. 123).

Le règlement permettant au conseil municipal d'accorder une dérogation mineure ne définit pas ce qui peut être considéré mineur, car l'application pratique de cette procédure d'exception repose sur un examen particulier de chaque demande. Ce qui est mineur dans une situation peut être majeur dans une autre.

La loi prévoit des critères qui doivent être considérés lors de l'étude de toute demande de dérogation mineure (se référer à la section du présent feuillet traitant de l'étude de la demande par le CCU).

▼ Le contenu du règlement sur les dérogations mineures

Tel que prévu par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, une dérogation mineure peut s'appliquer pour l'ensemble des dispositions des règlements de zonage et de lotissement à l'exception des dispositions relatives à l'usage et à la densité d'occupation du sol (LAU art. 145.1).

Cependant, une municipalité peut choisir d'appliquer son règlement sur les dérogations mineures à seulement quelques unes des dispositions autorisées par la loi; de même, la municipalité peut assujettir à son règlement l'ensemble de son territoire ou, au contraire, seulement quelques zones spécifiques.

Afin de bien mener l'analyse d'une demande de dérogation mineure, il importe donc que les membres du CCU saisissent bien les possibilités et les limites d'application du règlement sur les dérogations mineures en vigueur dans leur municipalité.

▽ La dérogation mineure et le règlement de zonage

L'utilisation du mécanisme de dérogation mineure est le plus souvent envisagée pour des cas relatifs à l'implantation des bâtiments autorisés dans une zone. La dérogation mineure peut alors permettre d'ajuster les marges prévues au règlement de zonage à l'espace disponible sur le terrain.

Par contre, il ne sera pas possible d'autoriser, grâce à une dérogation mineure, l'implantation d'un commerce ou d'un immeuble multifamilial dans une zone où l'usage prévu est exclusivement résidentiel de type unifamilial. Il s'agit, dans le cas du commerce, d'un changement d'usage et, dans le cas de l'immeuble multifamilial, d'un changement d'usage et possiblement de densité à l'intérieur de la zone.

En ce qui a trait au stationnement, à l'affichage, à la hauteur d'une clôture ou à toute autre disposition du règlement de zonage n'affectant ni l'usage ni la densité d'occupation du sol prescrite, une demande de dérogation mineure peut être reçue si, bien entendu, ces dispositions sont visées par le règlement municipal sur les dérogations mineures.

▽ La dérogation mineure et le règlement de lotissement

Toute disposition du règlement de lotissement peut en principe faire l'objet d'une demande de dérogation mineure.

Ainsi, il est possible de réduire les dimensions d'un terrain, et même de réduire la superficie d'un lot, tout en respectant les dispositions relatives à la densité d'occupation du sol prescrites pour une zone. Par contre, une demande qui viserait la réduction de la superficie de tous les lots dans un projet de lotissement pourrait constituer une dérogation à la densité et irait à l'encontre des dispositions prévues dans la loi (LAU, art. 145.1).

Par ailleurs, d'autres types de normes du règlement de lotissement, comme celles relatives au tracé des rues, peuvent faire l'objet d'une demande de dérogation mineure.

▼ Les circonstances pour lesquelles une dérogation mineure peut être demandée

Il existe trois types de situations où il est possible de recourir à la procédure de dérogation mineure.

Une demande de dérogation mineure peut être déposée avant la réalisation d'un projet.

Habituellement, le requérant dépose sa demande après que toutes les possibilités de modifier son projet pour le rendre conforme à la réglementation en vigueur aient été examinées. Dans ce cas, le conseil doit traiter spécifiquement l'objet de la demande de dérogation mineure et ne peut exiger de conditions supplémentaires portant sur d'autres aspects du projet.

Une demande de dérogation mineure peut être déposée pendant la réalisation de travaux.

Lorsqu'une contravention au règlement est constatée pendant la réalisation de certains travaux, il peut être possible de régulariser la situation en déposant une demande de dérogation mineure. Dans l'analyse d'une telle demande, le CCU doit notamment considérer que les travaux en cours ont fait l'objet d'un permis et vérifier si ces derniers ont été effectués de bonne foi.

Une demande de dérogation mineure peut être déposée lors de la vérification de la conformité aux règlements d'un immeuble existant.

Souvent lors d'une transaction immobilière, on constate que l'immeuble ne respecte pas certaines dispositions de la réglementation actuelle. Dans ce cas le propriétaire peut faire une demande de dérogation mineure afin de régulariser la situation de l'immeuble. Cette condition n'est valable que si les travaux ont fait l'objet d'un permis et ont été réalisés de bonne foi.

▼ La réception de la demande et la préparation du dossier à transmettre au CCU

La loi ne prévoit pas de procédure particulière relativement à la réception et à la transmission au CCU d'une demande de dérogation mineure. Il revient donc à chaque municipalité d'instaurer des procédures administratives pour l'examen de ces demandes afin d'assurer une certaine cohérence dans leur traitement.

C'est le fonctionnaire désigné à cette fin par la municipalité qui reçoit les demandes de dérogation mineure. À cette étape, la tâche de celui-ci consiste à vérifier si une demande est recevable compte tenu des dispositions du règlement sur les dérogations mineures. C'est-à-dire : la demande se rapporte-t-elle à une disposition réglementaire et à une zone visées par le règlement ? De plus, le fonctionnaire désigné doit s'assurer que les informations présentées par le demandeur sont suffisantes pour transmettre la demande au CCU.

L'inspecteur en bâtiment ou, selon le cas, le service d'urbanisme complète alors un dossier relatif à chaque demande de dérogation mineure. S'il s'agit d'une demande de dérogation mineure présentée à l'occasion d'une demande de permis ou de certificat, l'inspecteur en bâtiment doit vérifier la conformité du projet à l'ensemble des autres dispositions des règlements d'urbanisme, avant de transmettre le dossier pour avis au CCU.

Avant d'amorcer l'étude d'une demande de dérogation mineure, le CCU s'assure que le dossier qui lui a été transmis contient suffisamment d'informations pour procéder à son analyse. Les éléments suivants notés au dossier apparaissent pertinents à cette fin:

- la ou les dispositions des règlements de zonage ou de lotissement concernées par la demande de dérogation mineure, ainsi que la nature de la dérogation demandée (ex. réduction d'une marge latérale de 5 m à 4,5 m);
- les raisons pour lesquelles le requérant ne peut pas se conformer aux dispositions réglementaires existantes;
- la localisation des bâtiments et terrains voisins, si possible illustrés sur un plan préparé par le requérant;
- le formulaire de demande de dérogation mineure complété par le requérant, s'il y a lieu.

Cette demande doit être accompagnée du paiement des frais exigibles pour l'étude de la demande, lorsque prévu par le règlement municipal.

Selon la procédure retenue, l'inspecteur en bâtiment ou le service d'urbanisme peut annexer des photos ou un rapport d'analyse au dossier transmis au CCU.

L'étude de la demande par le CCU

Bien que le conseil municipal bénéficie d'une certaine latitude dans son analyse d'une demande de dérogation mineure et qu'il assume seul la responsabilité d'accorder ou non une dérogation mineure, il demeure que plus les recommandations transmises au conseil par le CCU seront bien motivées, plus elles éclaireront la décision finale.

Rappelons que selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* une dérogation mineure peut être accordée seulement:

Si l'application du règlement de zonage ou de lotissement a pour effet de causer un préjudice sérieux au demandeur (LAU *art.* 145.4).

Pour considérer ce critère d'évaluation, les membres du CCU peuvent, en compagnie de l'inspecteur en bâtiment ou de l'urbaniste, rencontrer le demandeur ou requérir une expertise technique supplémentaire pour obtenir une information complète de la situation. Si le CCU considère que le projet peut être modifié pour le rendre conforme aux règlements d'urbanisme ou qu'une dérogation moins importante que celle demandée permettrait de réaliser le projet, il peut faire une recommandation au conseil en ce sens.

Dans son analyse du préjudice sérieux causé au demandeur, le CCU doit évaluer si effectivement le refus d'accorder la dérogation entraînera une conséquence sérieuse : par exemples, l'impossibilité de construire un bâtiment, ou de réaménager une entrée de service pour permettre une circulation adéquate des véhicules.

Si elle ne porte pas atteinte à la jouissance, par les propriétaires des immeubles voisins, de leur droit de propriété (LAU art. 145.4).

Afin de vérifier si il y a atteinte à la jouissance du droit de propriété d'un voisin, les membres du CCU peuvent, avec l'accord du conseil, visiter les lieux et rencontrer les propriétaires concernés afin de mieux juger de la situation.

L'impact négatif n'est pas évalué uniquement en fonction de plaintes reçues, mais bien en se basant sur une analyse complète de la situation antérieure et subséquente à l'acceptation de la demande. C'est-à-dire: est-ce que le fait d'accorder une dérogation mineure va créer une nouvelle nuisance ou seulement maintenir celle déjà existante?

Par ailleurs, lorsqu'il est question d'impact négatif aux propriétés voisines, la loi réfère aux propriétés situées à proximité et non à celles localisées plus loin dans une autre zone ou un autre quartier.

Si elle respecte les objectifs du plan d'urbanisme (LAU art. 145.2).

À cet effet, les membres du CCU devraient prendre connaissance du plan d'urbanisme et se familiariser avec les objectifs d'aménagement et de développement de la municipalité afin d'évaluer la conformité de la demande de dérogation.

Ainsi, si le plan d'urbanisme contient des orientations reliées à la conservation du cachet patrimonial, dans un secteur de la municipalité par exemple, toute demande de dérogation mineure qui aurait comme effet de masquer ce cachet devrait être rejettée par le CCU.

Si des travaux en cours ou déjà exécutés ont été effectués de bonne foi et ont fait l'objet d'un permis (LAU art. 145.5).

Pour évaluer ce critère il se peut que les membres du CCU aient besoin d'informations supplémentaires de la part du demandeur ou de l'inspecteur en bâtiment. Il ne faut pas oublier que les cas de travaux déjà exécutés ou en cours de réalisation doivent également respecter les autres critères mentionnés précédemment et que la municipalité n'a pas l'obligation de régulariser toutes les situations de ce type.

Il s'agit ici de s'assurer que l'erreur décelée, au niveau de l'implantation, de la construction ou de tout autre aspect des travaux faisant l'objet d'une demande de dérogation mineure, résulte d'une faute involontaire et non d'une action exécutée sciemment.

Le CCU qui acquiert une bonne connaissance de l'application du règlement sur les dérogations mineures dans sa municipalité et qui tient un registre des demandes acceptées et refusées, devient de plus en plus efficace dans l'étude des demandes qui lui sont transmises. Dans cette même optique, les membres du CCU devraient pouvoir consulter tout autre document susceptible de faciliter leur travail.

Muni d'une telle expertise pour l'analyse de cas particuliers, le CCU peut par ailleurs proposer au conseil des ajustements au règlement sur les dérogations mineures ou encore des modifications à certaines dispositions des règlements de zonage ou de lotissement qui entraînent régulièrement des demandes de dérogation mineure.

La formulation d'un avis au conseil municipal

Lors de la formulation de son avis, le CCU doit porter une attention particulière à son argumentation afin de bien motiver sa recommandation, en tenant compte des critères d'évaluation mentionnés plus tôt et des avis antérieurs concernant des demandes de dérogation mineure de même nature.

La loi prévoit que le CCU doit transmettre au conseil municipal son avis sur une demande de dérogation mineure avant la tenue de la séance de consultation au cours de laquelle le conseil doit statuer sur cette demande.

L'avis du CCU doit être transmis aux membres du conseil municipal dans un délai permettant à ces derniers d'en prendre connaissance avant la séance de consultation. De cette façon, le conseil a la possibilité d'obtenir du CCU tout l'éclairage nécessaire pour mener à bien cette séance.

D'autre part, pour permettre au CCU de préparer une analyse sérieuse du dossier, la procédure adoptée par le conseil municipal devrait allouer à celui-ci suffisamment de temps pour l'examen de chaque demande de dérogation mineure.

Le suivi des recommandations du CCU

La séance où le conseil doit statuer sur une demande de dérogation mineure doit être précédée d'un avis public publié 15 jours avant la date de celle-ci. À cette occasion, tout intéressé peut se faire entendre.

Au cours de cette assemblée, le greffier ou le secrétaire-trésorier peut faire la lecture de l'avis du CCU, mais il ne s'agit pas là d'une obligation prévue par la loi. Exceptionnellement, le conseil peut se voir dans l'obligation de suspendre la séance et de demander au CCU d'examiner à nouveau la demande à la lumière d'éléments supplémentaires.

La décision du conseil d'accorder ou non une dérogation mineure est rendue par résolution, dont une copie doit être transmise au requérant.

L'autorisation par résolution du conseil d'accorder une dérogation mineure confirme auprès de l'inspecteur en bâtiment que la condition relative à la dérogation mineure est respectée et qu'il lui revient maintenant de s'assurer à nouveau de la conformité de la demande aux autres dispositions réglementaires avant d'émettre le permis ou le certificat.

Une dérogation mineure ainsi accordée est rattachée à l'immeuble et non au propriétaire actuel.

Ce document a été préparé par Pierre Blais, Christine Hamann et Céline Savary de la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Octobre 1994

Gouvernement du Québec
Ministère des
Affaires municipales

5 / COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

Les dérogations mineures

Démarche d'évaluation des demandes

Dans son examen des demandes de dérogations mineures, le comité consultatif d'urbanisme (CCU) devrait appliquer une méthode d'analyse relativement rigoureuse, afin de bien évaluer la nature des cas soumis et de fournir des avis bien motivés. Dans sa plus simple expression, une telle méthode d'analyse peut se rapporter à une série de questions devant être posées de façon séquentielle pour toute demande de dérogation mineure.

La démarche

La démarche proposée se résume à cinq grandes questions :

1. Quel est l'objet de la demande ?
2. Dans quelle circonstance fait-on la demande ?
3. Comment peut-on juger de la demande par rapport aux quatre critères de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ?
4. Y a-t-il des cas similaires qui ont été soumis dans le passé ?
5. Le problème à l'origine de la demande risque-t-il de se répéter ailleurs ?

1. Quel est l'objet de la demande ?

Quelles sont les dispositions normatives des règlements de zonage ou de lotissement qui sont mises en cause ? Quelle(s) dérogation(s) demande-t-on par rapport à cette ou à ces dispositions ?

Note : S'il y a plus d'une disposition normative (marge avant, marge latérale, hauteur du bâtiment, etc.) mise en cause, il y a, dans certains cas, matière à les traiter distinctement. La dérogation pourrait être jugée acceptable pour une seule de ces normes.

La demande peut-elle donner lieu à une dérogation mineure en vertu du règlement municipal sur les dérogations mineures et, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ? En d'autres termes, la demande de dérogation mineure est-elle recevable ?

Note : La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que le règlement sur les dérogations mineures peut viser les « dispositions des règlements de zonage et de lotissement, sauf celles qui sont relatives à l'usage et à la densité d'occupation du sol ». Le règlement municipal sur les dérogations mineures peut être aussi plus

Québec

limitatif quant aux dispositions pouvant faire l'objet d'une dérogation mineure.

Ce règlement doit par ailleurs identifier dans quelle(s) zone(s) une demande peut être accordée. Enfin, il précise les procédures à suivre et les frais exigibles.

Lors du dépôt d'une demande, le règlement prévoit habituellement que c'est le fonctionnaire désigné par la municipalité (inspecteur en bâtiment ou urbaniste municipal) qui vérifie la recevabilité d'une demande, avant de pouvoir l'acheminer au CCU. Il examine alors si les dispositions réglementaires et la zone mises en cause sont visées par le règlement sur les dérogations mineures et il s'assure de la présence de toutes les informations requises et du paiement des frais. Avant même le dépôt d'une demande, le fonctionnaire municipal peut aussi être amené à donner des informations générales sur le règlement de dérogations mineures.

On parle souvent de « filtrage » pour qualifier ces tâches. Soulignons que si la vérification de la recevabilité d'une demande constitue une tâche bien définie pouvant s'exercer sans trop de difficultés, en matière d'information des citoyens, le travail de « filtrage » du fonctionnaire municipal peut toutefois comporter plusieurs ambiguïtés.

Ces tâches d'information au citoyen doivent s'effectuer avec jugement et prudence. On peut souligner à cet effet que le fonctionnaire municipal ne doit pas restreindre un citoyen dans l'exercice de ses droits en présumant d'avance de la décision que pourrait prendre le conseil municipal dans un cas particulier. Il ne doit pas non plus donner d'illusions au citoyen quant aux chances de succès d'une éventuelle demande. Dans ce dernier cas, la diffusion d'informations sur les critères d'analyse de la loi qui doivent être considérés par le conseil devrait permettre au citoyen de décider s'il est opportun, pour lui, de présenter une demande de dérogation mineure.

▼ 2. Dans quelle circonstance fait-on la demande ?

— À l'occasion d'une demande de permis ou de certificat ?

— Pendant la réalisation de travaux ?

— Après la réalisation de travaux (immeuble existant) ?

Note : Si c'est pendant ou après les travaux, il faudra considérer notamment le critère relatif à la bonne foi du demandeur et vérifier si un permis a bel et bien été émis.

▼ 3. Comment peut-on juger de la demande par rapport aux quatre critères de la loi ?

— Y a-t-il un « préjudice sérieux » causé au demandeur par l'application du règlement de zonage ou de lotissement ?

— Quel est l'effet de la demande sur la « jouissance du droit de propriété » des voisins ?

— La dérogation demandée respecte-t-elle les « objectifs du plan d'urbanisme » ?

— Pour les travaux en cours ou déjà réalisés, peut-on juger qu'ils ont été réalisés de « bonne foi » ? Un permis a-t-il été émis antérieurement pour la réalisation de ces travaux ?

Note : On peut comprendre que l'application des trois premiers critères entraine une analyse de chacun des cas soumis par rapport à trois niveaux de référence, c'est-à-dire par rapport :

– au terrain même et à son propriétaire ;

– à l'environnement immédiat du terrain et aux voisins ;

– à l'ensemble du territoire et à la collectivité en général.

Dans tous les cas, il ressort que la notion de « préjudice sérieux » doit être examinée en tout premier lieu. Si un tel préjudice n'existe pas, c'est donc dire que le propriétaire peut se conformer au règlement de zonage ou de lotissement.

Par ailleurs, l'évaluation des demandes en fonction des critères de la loi peut amener le CCU à requérir de l'inspecteur en bâtiment ou de l'urbaniste municipal une expertise particulière pour vérifier certains éléments mis en cause par la demande. Le CCU peut également demander au fonctionnaire municipal de mieux l'informer sur les buts visés par les dispositions réglementaires faisant l'objet de la demande de dérogation mineure afin de mieux évaluer les arguments invoqués par le demandeur.

▼ **4. Y a-t-il des cas similaires qui ont été soumis dans le passé ?**

Note : Théoriquement tous les cas sont distincts les uns par rapport aux autres, néanmoins certains cas se ressemblent. Pour être cohérent, le CCU a donc intérêt à bien connaître ces autres cas et à faire les nuances qui s'imposent relativement à la demande qu'il étudie.

▼ **5. Le problème à l'origine de la demande risque-t-il de se répéter ailleurs ?**

Note : La demande de dérogation mineure formulée par un citoyen peut découler d'une erreur ou d'un oubli dans les règlements. Elle peut aussi amener le CCU et le conseil municipal à se demander si les dispositions normatives mises en cause sont suffisamment adaptées au milieu.

Si le problème à l'origine de la demande risque de se répéter ailleurs, on devrait sérieusement envisager la possibilité de recommander au conseil une modification au règlement concerné.

6 COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

Le règlement de zonage et le contrôle des usages

Les demandes de modification transmises au comité consultatif d'urbanisme (CCU) pour avis se rapportent très souvent au contrôle des usages. Pour donner suite à ces demandes ponctuelles, y a-t-il lieu de modifier les usages prévus dans l'ensemble d'une zone ? d'inclure les terrains visés par la demande dans une zone voisine ? de créer une nouvelle zone ? En fonction de quels critères d'urbanisme peut-on juger de toutes ces possibilités ?

Pour répondre à ces questions et bien appuyer leurs recommandations auprès du conseil municipal, les membres du CCU ont intérêt à bien connaître les caractéristiques du règlement de zonage. Aussi, il importe d'avoir une connaissance générale du règlement (les normes édictées, sa structure), de ses limites et, plus particulièrement, de la classification des constructions et usages ainsi que des critères d'urbanisme qui ont présidé à leur répartition sur le territoire.

Le zonage

Le règlement de zonage permet de diviser le territoire en zones, en vue d'y contrôler l'usage des terrains et des constructions, ainsi que l'implantation et l'apparence des constructions.

Dans une optique de planification, le zonage constitue l'un des moyens utilisés pour concrétiser les orientations d'aménagement contenues dans le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement, notamment les grandes affectations du sol et les densités d'occupation.

Par conséquent, il est indispensable, dans un premier temps, d'avoir une bonne perception du contenu des politiques privilégiées par le conseil municipal dans son plan d'urbanisme. À titre d'exemple, quelle est l'organisation d'ensemble que le conseil municipal compte donner au territoire : au centre-ville, aux différents quartiers, au parc industriel, aux principales artères commerciales ? Quel est l'agencement plus précis et la localisation préférentielle que le conseil envisage pour les principales activités dans les différentes parties du territoire : la répartition des densités résidentielles, des services municipaux, des commerces, des parcs ?

Par ailleurs, même si le zonage tire d'abord son origine de la planification exprimée à l'intérieur du plan d'urbanisme, il résulte également d'intentions plus précises qui ne sont pas toujours traduites dans celui-ci, par exemple les normes relatives au bon voisinage, à la protection des personnes et de l'environnement.

Selon certains points de vue, le zonage, en visant l'intérêt général de la collectivité, limite la jouissance du droit de propriété. L'inverse est aussi vrai. En effet, le zonage permet également de protéger les citoyens de nuisances ou d'usages jugés incompatibles dans un voisinage immédiat. Ce faisant, il assure la jouissance de leur droit de propriété.

Les objets du zonage

La fonction principale du règlement de zonage est de fixer des normes devant être respectées par tous et chacun.

Québec

C'est l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui précise les objets sur lesquels peuvent porter les dispositions normatives. À titre d'exemple, mentionnons les coefficients d'occupation et d'emprise au sol, la façon de localiser une construction sur un terrain, l'affichage, le volume, la symétrie, l'apparence et le revêtement des constructions, l'aménagement des terrains, l'emplacement et la hauteur des clôtures, la protection des rives, l'accès des véhicules au terrain, le stationnement, la division d'un logement, la plantation et l'abattage d'arbres, l'emplacement et l'implantation des maisons mobiles, la définition de zones tampons.

Fixer des normes, c'est établir des standards, des limites ou des degrés à atteindre ou à ne pas dépasser. Une norme ne peut être arbitraire ou déraisonnable. Elle doit donc se justifier.

On dira de ces « dispositions normatives » qu'elles sont générales lorsqu'elles s'appliquent à toutes les zones, et particulières lorsqu'elles correspondent à certaines zones ou à certains secteurs de zone.

Ainsi, le règlement de zonage peut fixer des normes générales applicables à différents types de bâtiments complémentaires à l'habitation sur l'ensemble du territoire (ex.: abri d'auto, serre, remise); comme il peut aussi prescrire des normes particulières applicables aux usages complémentaires dans certaines zones (ex.: aucun gîte touristique dans la zone résidentielle H-5 ; aucun café-terrasse dans la zone commerciale C-4).

La structure du règlement de zonage

Pour utiliser facilement le règlement de zonage et pour bien interpréter chacune de ses parties, il faut avoir une excellente connaissance de la structure de présentation de son contenu.

Outre les « dispositions normatives » pouvant se rapporter aux divers objets énumérés précédemment, le règlement devrait comprendre des dispositions déclaratoires, administratives, interprétatives, transitoires et préciser les recours et sanctions possibles.

Les « dispositions déclaratoires » donnent un statut et une validité aux normes édictées par le règlement. Elles se rapportent à la date d'adoption et d'entrée en vigueur du règlement, au nom et au numéro du ou des règlements qui se trouvent modifiés ou abrogés par le règlement concerné et, tout particulièrement, aux pouvoirs de la Loi sur lesquels s'appuie la municipalité pour les prescrire.

Les « dispositions administratives » indiquent la façon d'administrer le règlement. Elles font référence habituellement au règlement sur les permis et certificats.

Les « dispositions interprétatives » incluent normalement :

— une série de définitions techniques précisant le sens à donner aux divers termes particuliers utilisés à l'intérieur du règlement ;

et

— une classification des constructions et usages possibles (sujet que nous abordons en détail un peu plus loin dans ce document).

Pour être cohérent, équitable et notamment facile d'application, le règlement de zonage ne peut être interprété de multiples façons.

Outre la définition de termes particuliers (ex.: marge, auvent, étage, triplex, ligne naturelle des hautes eaux), le règlement peut aussi préciser ce que l'on entend par les notions essentielles suivantes : usage, bâtiment, construction et ouvrage, principal, accessoire, secondaire et complémentaire.

À titre d'exemple, un usage principal (ou dominant) renvoie habituellement à l'occupation principale à laquelle un bâtiment ou un terrain est utilisé, occupé ou destiné à l'être. L'usage accessoire, secondaire ou complémentaire (trois notions identiques) est dépendant de l'usage principal. Situé sur le même terrain, il le complète et, par conséquent, est de moindre importance.

En l'absence de définitions à l'intérieur du règlement, il faut se référer à celle du dictionnaire pour décider de l'interprétation à donner.

Les « dispositions transitoires » déterminent la façon de régler le cas particulier de situations existantes lors de l'adoption du règlement, et qui sont devenues non conformes. Il s'agit des dispositions relatives aux usages, constructions, enseignes et lots dérogatoires protégés par des droits acquis.

Enfin, le règlement comprend toute une série d'instructions concernant les « recours et sanctions » que peut prendre le conseil d'une municipalité auprès d'une cour municipale, de la Cour du Québec ou de la Cour supérieure selon le cas, à la suite du non-respect du règlement.

Les limites du règlement de zonage

Le règlement de zonage est un instrument juridique qui fait force de loi, c'est-à-dire qu'il est opposable aux citoyens (contrairement au plan d'urbanisme).

Malgré que le zonage soit soumis aux limites imposées aux pouvoirs réglementaires habilitants contenus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, celle-ci reste muette relativement :

— aux buts recherchés par le zonage (aux objectifs d'aménagement qu'il peut concrétiser);

— aux critères présidant au choix de la classification des constructions et usages, de leur répartition sur le territoire et de l'étendue des zones.

Ainsi, la latitude laissée aux autorités locales en cette matière est très grande. Toutefois, il importe de connaître certaines balises qui sont imposées par la jurisprudence et d'autres lois.

À titre d'exemple, un règlement de zonage ne doit pas :

— prohiber un usage licite dans toutes les zones de la municipalité (à moins que ce soit notamment pour assurer la conformité au schéma d'aménagement);

— régir les personnes (ex.: une personne par logement) et le mode de tenure d'un immeuble (ex.: interdire la copropriété);

— déroger aux libertés et aux droits fondamentaux inscrits dans les chartes canadienne et québécoise;

— porter sur le même objet qu'un règlement adopté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (à moins d'avoir obtenu l'approbation du ministre de l'Environnement);

— empêcher toute utilisation possible d'un terrain puisque cela serait considéré comme une expropriation déguisée;

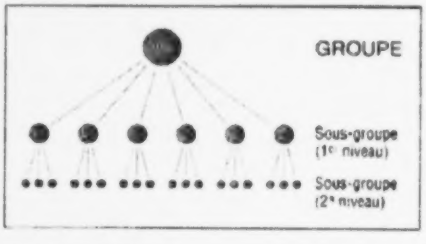
— être rétroactif.

Enfin, le règlement de zonage ne peut attribuer de la discrétion au fonctionnaire désigné à son administration.

La classification des constructions et usages

Généralement incluse à l'intérieur des dispositions interprétatives du règlement de zonage, la classification identifie les divers types de constructions et usages possibles et classe ceux-ci par groupes (ou catégories) et sous-groupes.

Il peut y avoir autant de groupes de constructions et d'usages qu'il y a de « fonctions dominantes » sur le territoire de la municipalité concernée (ex.: groupe des constructions et usages résidentiels, commerciaux, industriels, institutionnels, récréatifs, agricoles et forestiers, liés aux communications). Et pour chacun de ces groupes, on peut identifier des sous-groupes (ex.: le groupe résidentiel est habituellement divisé en sous-groupes définis en fonction de la densité : faible, moyenne et forte).



Son utilité

La classification est un index le plus complet possible auquel on a recours pour préciser les types de constructions et d'usages autorisés ou prohibés dans chacune des zones.

La présence d'une classification facilement utilisable permet d'éviter de répéter souvent de longues listes de constructions et d'usages visés par une prohibition ou une permission à l'intérieur des normes du règlement.

Elle doit être suffisamment précise pour permettre à tous et chacun de savoir ce qui est prohibé ou pourrait ne pas l'être.

La classification regroupe uniquement les constructions et les usages principaux.

À titre d'exemple, la référence à la classification permet de reconnaître si l'usage « gîte touristique » est considéré comme un usage principal faisant partie d'un sous-groupe particulier (ex.: sous-groupe « hébergement » du groupe « commerce »), ou plutôt comme un usage complémentaire à l'habitation.

▼ Les critères de classification

Cet éventail de groupes et sous-groupes d'usages et de constructions sous-tend une certaine logique qui repose essentiellement sur la détermination de critères.

Ceux-ci permettent de définir la règle générale, c'est-à-dire le « dénominateur commun » pour qu'un usage ou une construction fasse partie d'un groupe ou d'un sous-groupe préférablement à un autre.

Parmi les critères suivants, ce sont la « nuisance » et « l'homogénéité » qui sont les plus fréquemment utilisées.

La nuisance

On évalue le degré d'inconvénients susceptibles d'être générés par certains immeubles ou activités. Il y a les nuisances sonores (ex.: bruits, vibrations), les nuisances visuelles (ex.: éclats de lumière), les nuisances olfactives (ex.: odeurs). On identifie les constructions et usages susceptibles d'engendrer le même type d'inconvénients que l'on regroupe ensemble.

Le risque

Le risque dépasse la notion de nuisance. Alors que la nuisance est généralement constante, le risque, lui, est potentiel et sporadique. Son ampleur découle de la probabilité et des conséquences liées à une situation dangereuse (ex.: on regroupe en bloc les industries présentant le même degré de risques technologiques et toxicologiques pour l'occupation du sol à proximité).

L'homogénéité

L'évaluation des caractéristiques physiques et économiques permet de regrouper les constructions et usages ayant des propriétés communes (ex.: on liste ensemble les usages commerciaux d'un même type : les commerces associés à l'auto, à l'hébergement, à la restauration ; on regroupe les types d'habitation en fonction d'une même densité).

Le rayonnement spatial

Un critère qui s'applique particulièrement bien aux services publics et aux usages commerciaux dont le rayon de desserte peut être évalué au niveau local, régional (ex.: une tabagie n'a pas le même rayon de desserte qu'un centre commercial; il en est de même pour certains services publics fournis à la collectivité).

L'intensité de la transformation du milieu

Ce critère est fréquemment utilisé pour grouper les divers usages récréatifs et agricoles qui ont peu ou beaucoup d'impacts sur l'utilisation et la transformation du milieu naturel (ex.: on groupera ensemble les usages récréatifs extensifs : terrain de jeux, golf, cinéparc).

Tous ces critères peuvent s'appliquer simultanément pour classer divers types d'usages et de constructions à l'intérieur d'un même groupe ou sous-groupe. Il est permis d'innover en définissant d'autres critères.

▼ Méthodologie

La classification véhicule des valeurs. Il faut donc s'attendre à une variation de son contenu d'une municipalité à l'autre selon le contexte, la taille et la diversité des activités de cette dernière.

Dès lors, il est impensable et non approprié d'appliquer une classification unique à l'ensemble des municipalités du Québec.

Certaines sources de données sont indispensables pour connaître les différents usages et constructions à classifier.

Il en est ainsi pour le relevé d'utilisation du sol qui identifie chaque bâtiment existant selon son usage propre (et bien d'autres informations) et qui permet de reconnaître la situation existante dans une municipalité en matière d'utilisation du territoire.

D'autres documents de base peuvent servir de référence pour étoffer la nomenclature des constructions et usages possibles. C'est le cas de la *Classification des activités économiques du Québec* et du manuel de *Codification de l'utilisation des biens-fonds*.

Néanmoins, tous les usages nouveaux ne sont pas nécessairement répertoriés. C'est pourquoi il est requis de s'inspirer de plusieurs sources de renseignements.

Dans leur classification, certains optent pour une liste « fermée » et d'autres, pour une liste « ouverte ».

La liste fermée prévoit d'avance tous les usages et constructions possibles dans un même groupe ou sous-groupe. Elle exige donc au préalable une grande réflexion du fait que pour y insérer des usages non prévus, on doit amender le règlement.

La liste ouverte peut comprendre une définition des constructions et usages qu'elle inclut et une liste non limitative identifiant ceux et celles que l'on considère comme étant de même nature. Cependant, lorsqu'un usage

ne se trouve pas spécifiquement identifié, son insertion ou son refus nécessite parfois une interprétation.

Le contrôle des usages

Son utilité

Le contrôle des usages permet à la municipalité de sélectionner les types d'usages et de constructions qu'elle veut autoriser ou prohiber selon la vocation attribuée à chacune des parties de son territoire ; et de découper le territoire en autant de zones qu'elle le juge nécessaire.

Le contrôle des usages sert, notamment, à effectuer par zone les regroupements des types de constructions et d'usages souhaités.

En effet, cet exercice répond aux besoins d'harmoniser, d'agencer, de faciliter la cohabitation des différents usages en identifiant quels sont ceux :

— dont la compatibilité est évidente ;
— qui sont compatibles (ou tolérables) dans la mesure où certaines exigences particulières sont rencontrées ;
— qui sont tout à fait incompatibles.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'exige toutefois pas une énumération zone par zone de tous les usages défendus. La municipalité peut exercer son pouvoir de prohibition soit implicitement, en énumérant quels sont les usages autorisés, soit expressément en détaillant quels sont les usages interdits. Cependant, rappelons qu'on ne peut prohiber un usage légal partout sur le territoire.

Les critères de répartition

Pour établir le maximum de situations de compatibilité et pour évaluer les avantages et les inconvénients des différentes options possibles, il est utile de se référer à des critères environnementaux, fonctionnels, esthétiques et socio-économiques.

Il s'agit des critères que les membres du CCU peuvent considérer, le cas échéant, pour justifier leurs recommandations lors de l'évaluation de l'impact d'une demande de modification au règlement de zonage.

Les critères environnementaux et physiques

Ils consistent à évaluer les inconvénients générés par les usages et constructions autorisés (ex. : bruits, odeurs, risques d'explosion ou de contamination), de même que ceux engendrés par l'environnement lui-même (ex. : faible capacité portante du sol, dangers d'inondation et de glissement de terrain), et pouvant porter atteinte à la sécurité, la santé et le bien-être publics.

Les critères fonctionnels

Ils reposent principalement sur l'évaluation des éléments liés à la « fonction » des constructions et usages autorisés. Il s'agit en quelque sorte de trouver la localisation préférentielle pour chacun d'eux. Est-ce que la répartition envisagée va favoriser ou nuire au bon fonctionnement des activités existantes et projetées ? Est-ce que la hiérarchie du réseau routier favorise la localisation de certaines activités ? Quel est le niveau de circulation généré ? Quels sont les espaces de chargement ou d'entreposage nécessaires ? Quelle est la visibilité recherchée pour certaines activités ? Est-ce que ces activités participent à renforcer la croissance des activités en place (ex. : au rayonnement culturel et touristique du centre-ville) ?

Certes, les critères fonctionnels peuvent devenir très sophistiqués dans les grands centres. C'est le cas des sièges sociaux qui recherchent une grande rapidité d'information auprès de services très spécialisés : services financiers, informatiques et juridiques.

Les critères esthétiques

Ils s'appuient sur l'évaluation des impacts esthétiques, architecturaux ou paysagers qui sont potentiellement attribuables aux constructions et usages autorisés. Est-ce que leur intégration est assurée compte tenu du type d'architecture et d'implantation qui les caractérise habituellement ? Quels types d'affichage, d'entreposage extérieur et d'aménagements paysagers sont associés à certaines activités ? Sont-ils des sources potentielles d'encombrement, d'enlaidissement ou d'appauvrissement de l'espace à proximité ?

Les critères esthétiques peuvent reposer pareillement sur des préoccupations patrimoniales et culturelles spécifiques (ex. : protéger le caractère typique d'un milieu contre toute insertion disparate).

Les critères socio-économiques

Ils permettent d'évaluer les incidences sur la population pour chacun des usages et constructions autorisés ou prohibés. Est-ce acceptable pour le milieu ? (ex. : on peut se demander si les propriétaires de maisons unifamiliales accepteraient dans leur quartier la transformation d'immeubles résidentiels en appartements de type bachelor). Quel est

l'effet sur l'homogénéité, sur la stabilité du secteur concerné ? Quel est l'apport économique ? Quel est l'impact sur la valeur et la rentabilité des investissements déjà effectués (ex. : sur les services et équipements municipaux en place) et sur la fiscalité municipale ? Est-ce une activité valorisante pour l'image de la municipalité ?

▼ Le plan de zonage

Le plan de zonage est l'expression cartographique du contrôle des usages et du découpage du territoire en « zones » et en « secteurs de zone ».

Compte tenu des regroupements effectués et des milieux types privilégiés, la municipalité pourra créer des zones homogènes ou mixtes, assez grandes ou relativement petites. La municipalité a le choix.

Chaque zone peut aussi être divisée en secteurs afin de servir d'unité de votation aux fins de l'approbation par les personnes habiles à voter lors d'amendement au règlement ou de permettre l'élaboration de normes d'implantation différentes dans les secteurs d'une même zone.

Toutefois, rappelons que la règle d'uniformité des usages doit être respectée dans une même zone. Ainsi, lorsqu'une municipalité désire modifier les usages à l'intérieur d'un même secteur de zone, elle doit automatiquement créer une nouvelle zone.

Enfin, soulignons que les récentes modifications législatives apportées à l'article 113 permettent dorénavant, dans certaines circonstances, de faire varier les règles concernant les constructions et usages selon les différentes « parties du territoire » plutôt que par zone.

Par exemple, c'est le cas de tous les usages et constructions ou certains d'entre eux que l'on veut prohiber compte tenu de la présence d'immeubles ou d'activités qui génèrent des contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité pour des raisons de sécurité ou de santé publique ou de bien-être général.

Techniquement, pour faciliter l'utilisation du plan de zonage au niveau légal, il se doit d'être précis. C'est pourquoi, il doit comprendre suffisamment de renseignements pour bien localiser un projet.

La présentation aura donc intérêt à être effectuée sur un bon plan de base (ex. : une carte planimétrique où le cadastre aura été surimposé).

Pour éviter toute interprétation, il faut porter une attention particulière aux limites des zones et secteurs de zone. Celles-ci devraient autant que possible correspondre :

— à l'axe (le centre) des voies de communication, des servitudes d'utilités publiques (voie ferrée), des cours d'eau ;

— aux lignes des lots ou de terrain et leur prolongement imaginaire ;

— aux limites du territoire de la municipalité.

L'identification des zones s'effectue au moyen de chiffres et de lettres qui permettent un repérage facile. Par conséquent, la dominante qui définit la vocation principale de la zone devrait identifier la zone (ex. : H pour habitation).

Souvent, des grilles de spécification accompagnent le texte réglementaire pour en faciliter la compréhension. Elles ne peuvent, en aucun cas, remplacer les dispositions du règlement. Car, en cas de contradiction avec le texte même du règlement, c'est le texte qui prévaut.

Par ailleurs, il est également essentiel de joindre au règlement, comme faisant partie intégrante de ce dernier, toutes les cartes et tous les documents auxquels celui-ci fait référence.

Conclusion

L'ampleur du contrôle exercé en matière de zonage est reliée à la vision d'ensemble du conseil municipal quant à l'aménagement futur du territoire.

Néanmoins, la mise en œuvre du règlement de zonage peut amener le CCU à étudier des cas qui le conduisent à recommander des amendements au plan d'urbanisme ou au règlement lui-même, pour préciser certaines dispositions normatives, pour les adapter à l'évolution de la réalité ou pour pallier divers problèmes d'application.

C'est pourquoi, afin d'appuyer leurs recommandations, les membres du CCU doivent avoir une bonne connaissance des normes qui s'appliquent sur leur territoire et de la logique ayant prévalu à leur adoption.

Ce document a été préparé par Alain Caron, urbaniste à la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Mars 1993

Gouvernement du Québec
Ministère des Affaires municipales

7 COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

Modification au règlement de zonage

Démarche d'évaluation des demandes

Lorsqu'une demande de modification lui est soumise pour avis, le comité consultatif d'urbanisme (CCU) devrait définir plusieurs options et les analyser à la lumière d'un certain nombre de critères d'urbanisme, le tout afin que ses recommandations proposent un choix réel et motivé au conseil municipal.

Cette analyse doit s'insérer à l'intérieur d'une démarche systématique qui, selon nous, peut se résumer à une série de questions devant être posées de façon séquentielle pour tout type de demande. Cette démarche proposée s'applique tout particulièrement aux cas relatifs au contrôle des usages. Dans ce sens, le présent feuillet vise à compléter le feuillet numéro 6 qui définit les principales notions de base relatives au contrôle des usages.

La démarche

La démarche proposée se résume à neuf grandes questions. Pour disposer de toutes les informations pertinentes, il importe d'abord de se poser les questions suivantes :

- 1. Quel est l'objet de la demande ?
- 2. Quelles sont les dispositions réglementaires mises en cause ?
- 3. Quelles sont les caractéristiques de l'environnement ?
- 4. Y a-t-il eu des précédents ? Créera-t-on un précédent ?
- 5. Quels sont les objectifs du plan d'urbanisme et du schéma d'aménagement relativement au cas soumis ?

Sur la base de ces informations, il convient ensuite de se demander :

- 6. Quelles sont les options possibles ?
- 7. Quels sont les avantages et inconvénients de l'une ou l'autre de ces options ?

Enfin, ces évaluations devraient amener le CCU à répondre aux préoccupations suivantes :

- 8. Quels sont les impacts de l'une ou l'autre de ces options sur les outils de planification et de réglementation ?
- 9. Comment véhiculer une recommandation au conseil municipal ?

Québec

▼ 1. Quel est l'objet de la demande ?

Il s'agit ici de bien caractériser la demande, en établissant quel type d'usage ou de construction le requérant désire implanter dans un endroit donné.

> ***Note*** **: Il faut éviter, à cette étape-ci, d'énoncer un seul « moyen » pouvant être envisagé pour modifier le règlement.**
>
> En effet, formuler au départ la demande en précisant qu'elle vise à modifier le règlement d'une certaine façon peut nous amener à présumer, à tort peut-être, qu'il n'existe qu'une possibilité d'y donner suite. L'analyse subséquente risque ainsi d'être mal orientée.
>
> Il faut savoir que les premières étapes de la démarche d'évaluation visent à obtenir des informations sur le cas soumis et à bien cerner les causes et les enjeux de la situation. C'est sur cette base qu'on pourra ultérieurement développer diverses options.
>
> Par exemple, pour permettre la réalisation d'un projet dont l'usage n'est pas prévu au règlement de zonage, on pourra éventuellement examiner plusieurs moyens comme modifier les usages prévus dans l'ensemble de la zone, inclure les terrains concernés dans une zone voisine ou bien créer une nouvelle zone. L'une ou l'autre de ces options comporte diverses implications qu'il y aurait lieu de considérer dans l'analyse du dossier.
>
> De même, l'analyse du dossier pourra amener le CCU à suggérer un compromis entre le règlement actuel et la demande, ou encore à formuler des options en fonction desquelles on pourrait envisager de permettre également ce type de projet dans d'autres zones de la municipalité.

▼ 2. Quelles sont les dispositions réglementaires mises en cause ?

Après avoir cerné l'objet de la demande, il convient d'identifier les dispositions du règlement qui contraignent la réalisation d'un projet donné.

> ***Note*** : Dans la détermination des dispositions réglementaires mises en cause, il importe de toujours identifier les paramètres suivants :
>
> **– la ou les normes d'aménagement** (ex. : usages permis ou prohibés, normes d'implantation, affichage) ;
>
> **– le territoire de référence**, c'est-à-dire la ou les zones concernées ;
>
> **– la terminologie de référence**, c'est-à-dire, s'il y a lieu, la ou les « définitions » de termes utilisés dans la norme d'aménagement ou encore le type de construction ou d'usage concerné qui se trouve défini dans la « classification des constructions et des usages ».
>
> Une bonne évaluation des normes mises en cause permettra également de mieux définir divers moyens d'action possibles. En effet, pour donner suite à une demande, des options pourront être définies par rapport à l'un ou l'autre de ces trois paramètres, ce qui donnera plus ou moins d'ampleur à une éventuelle modification.
>
> Par exemple, la modification sera plus limitée si l'on ne touche qu'à une ou deux zones (changement des limites d'une zone, création d'une nouvelle zone ou modification des usages permis). La modification sera plus importante si l'on touche à tout un ensemble de zones du même type ou si l'on modifie une « définition » ou un élément de la « classification des constructions et usages ».
>
> Par ailleurs, l'identification des normes mises en cause peut également permettre d'envisager d'autres dispositions qui, a priori, ne sont pas directement visées par la demande, mais qui pourraient être considérées dans la définition d'options visant à répondre à cette demande.
>
> Par exemple, un certain type d'usage commercial prohibé pourrait devenir acceptable moyennant certaines modalités d'aménagement (par exemple, normes d'implantation, d'apparence extérieure ou d'aménagement du terrain). Il faut donc, au départ, avoir à l'esprit l'existence de ce type de normes dans le règlement.

▼ 3. Quelles sont les caractéristiques de l'environnement ?

Pour bien évaluer la demande, il importe de situer le projet ou le type d'usage ou de construction considéré dans son environnement naturel et bâti. À ce titre, il peut être pertinent de connaître des éléments comme :

- l'utilisation du sol à proximité (usages, terrains vacants, qualité des bâtiments, etc.) ;
- les caractéristiques biophysiques, s'il y a lieu (topographie, espaces boisés, etc.) ;
- les caractéristiques de la circulation et du stationnement.

Si la demande vise un territoire particulier, il peut également être opportun de discerner si cet environnement est stable ou dans un état de transition.

Note : Pour reconnaître ces éléments, les membres du CCU ont avantage à visiter le territoire ou à disposer d'un dossier photographique.

Un aide-mémoire listant les principaux éléments de l'environnement à considérer habituellement dans l'analyse des demandes de modifications peut également être utile au CCU.

▼ 4. Y a-t-il eu des précédents ? Créera-t-on un précédent ?

Le contenu de la réglementation doit évoluer de façon cohérente. Dans ce sens, il peut être important de bien situer la demande par rapport à des modifications antérieures.

Si aucun cas similaire n'a été rencontré auparavant, il convient de bien évaluer si une éventuelle modification est susceptible d'ouvrir la porte à toute une série de demandes similaires.

Note : Contrairement aux demandes de dérogations mineures qui doivent toujours être envisagées par rapport au cas particulier d'un terrain donné et à leurs effets sur les immeubles voisins, les demandes de modifications au règlement de zonage doivent toujours s'envisager par rapport à l'intérêt public général, à l'existence de besoins, ou encore à la présence d'une lacune dans le règlement existant. Dans ces circonstances, il devient très important d'avoir à l'esprit le précédent qui pourrait être créé.

▼ 5. Quels sont les objectifs du plan d'urbanisme et du schéma d'aménagement relativement au cas soumis ?

Il convient de rappeler que le règlement de zonage découle du plan d'urbanisme et, le cas échéant, du schéma d'aménagement de la MRC. Ces instruments de planification définissent la vision d'ensemble des élus municipaux quant à l'aménagement futur du territoire. C'est donc au plan d'urbanisme et, s'il y a lieu, au schéma d'aménagement que l'on peut retrouver les grandes orientations et affectations du territoire ainsi que les arguments qui justifient le contrôle des usages.

Note : Cette préoccupation n'exclut cependant pas qu'on puisse définir des options qui remettent en question certains éléments du plan d'urbanisme, ce qui pourrait conduire à une modification de ce dernier. Il en est de même pour le schéma d'aménagement. Dans ce cas, cependant, il faut savoir qu'une modification implique des discussions plus élargies au niveau de la MRC.

▼ 6. Quelles sont les options possibles ?

L'analyse d'une demande de modification sous-tend la définition d'options. Cet exercice permet d'évaluer le bien-fondé de cette demande et de dégager divers moyens d'action possibles pour y répondre.

Note : Dans tous les cas, les options analysées par le CCU devraient envisager :

- le maintien du ***statu quo*** ;
- une **modification plus ou moins ponctuelle**, c'est-à-dire limitée à l'objet de la demande ;
- et, le cas échéant, une **modification plus ou moins élargie** tenant compte de cas similaires pouvant exister ailleurs sur le territoire.

Tel que mentionné précédemment, des **solutions de compromis** entre le contenu de la demande et celui de la réglementation actuelle pourraient également être examinées à l'intérieur de ces options.

▼ 7. Quels sont les avantages et les inconvénients de l'une ou l'autre de ces options ?

Les critères d'évaluation suivants devraient être considérés, le cas échéant :

Critères environnementaux et physiques

- nuisances (bruit, odeurs, etc.) ;
- capacité portante du sol ;
- topographie ;
- contamination des sols ;
- risques pour la sécurité publique, la santé et le bien-être (inondation, mouvement de terrain ou autres sources de contraintes), etc.

Critères fonctionnels

- circulation et stationnement ;
- hiérarchie des espaces commerciaux ;

- hiérarchie du réseau routier ;
- protection et mise en valeur des constructions et usages environnants, etc.

Critères esthétiques

- intégration architecturale ;
- aménagement des terrains ;
- affichage ;
- entreposage, etc.

Critères socio-économiques

- acceptabilité par la population ;
- création d'emplois ;
- fiscalité municipale ;
- rayonnement, image ou notoriété de la municipalité, etc.

Autres critères

Évaluation des options

CRITÈRES	1	2	3	4
ENVIRONNEMENTAUX ET PHYSIQUES				
FONCTIONNELS				
ESTHÉTIQUES				
SOCIO-ÉCONOMIQUES				

▼ 8. Quels sont les impacts de l'une ou l'autre de ces options sur les outils de planification et de réglementation?

Il faut savoir que les procédures de modification des outils d'urbanisme peuvent varier selon la nature et l'ampleur des modifications proposées par l'une ou l'autre des options.

Par exemple, certaines modifications du règlement de zonage pourraient être précédées d'une modification du plan d'urbanisme, voire même du schéma d'aménagement de la MRC. Par ailleurs, le territoire visé par une procédure d'approbation du règlement de zonage peut être plus ou moins étendu.

Note : L'ampleur des procédures de modification (consultation et approbation) mérite d'être soulignée au conseil municipal qui devra s'engager dans une démarche politique auprès de la population, et dans certains cas auprès de la MRC, si une modification s'avère souhaitable.

Par ailleurs, il importe de souligner que, pour évaluer les implications des options par rapport au contenu technique du règlement et aux procédures de modification, l'assistance d'un spécialiste peut s'avérer essentielle à cette étape-ci tout comme aux étapes précédentes.

▼ 9. Comment véhiculer une recommandation au conseil municipal ?

Pour que le conseil municipal puisse prendre une décision en connaissance de cause et puisse la présenter aux citoyens, il importe que l'avis du CCU soit bien motivé.

Pour ce faire, cet avis devrait faire référence aux principaux éléments énoncés précédemment en décrivant succinctement :

— l'objet de la demande ;
— les dispositions réglementaires mises en cause ;
— les principales caractéristiques de l'environnement ;
— l'existence ou la création possible de précédent ;
— les objectifs du plan d'urbanisme ;
— les options envisagées et les critères considérés ;
— l'option recommandée et motivée ;
— le cas échéant, le type de procédures de modification requises.

Note : Pour se faciliter la tâche, le CCU devrait donc disposer d'une fiche de décision et d'un modèle *pro forma* d'avis au conseil municipal reprenant les éléments mentionnés précédemment.

Dans un autre ordre d'idées, mentionnons que l'avis transmis au conseil ne doit pas nécessairement identifier le nom des membres du CCU qui proposent ou appuient une recommandation. Le fait de nommer ces personnes pourrait les amener à subir des pressions politiques de la part de citoyens, ce qui n'est pas souhaitable.

Ce document a été préparé par Pierre Blais, urbaniste à la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, en collaboration avec Yves Lapointe, urbaniste chez Plusieurs inc.

Mars 1993

Gouvernement du Québec
Ministère des
Affaires municipales

Ce texte a été élaboré dans le cadre d'activités conjointes du ministère des Affaires municipales et de l'Association québécoise d'urbanisme.

8 COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

Le traitement des usages et constructions dérogatoires aux règlements d'urbanisme

Démarche d'évaluation des usages et constructions dérogatoires

Plusieurs circonstances peuvent amener un comité consultatif d'urbanisme (CCU) à amorcer une réflexion sur un cas particulier ou sur la situation d'ensemble touchant des usages ou des constructions dérogatoires.

Il peut s'agir d'une demande d'un propriétaire qui veut reprendre l'exercice d'un usage dérogatoire interrompu et ayant perdu son droit acquis ou qui veut développer un usage ou agrandir une construction dérogatoire au-delà du seuil prévu par la réglementation. Il peut s'agir de pressions de propriétaires ou de groupes de citoyens pour assouplir ou, au contraire, accroître les contrôles d'urbanisme. Une telle réflexion peut être envisagée à l'intérieur d'une nouvelle opération de planification instaurée par la municipalité (par exemple, révision d'ensemble du zonage commercial visant à restreindre l'éparpillement de ce type d'usages et favoriser la consolidation de pôles de commerces et services, révision du plan d'urbanisme, élaboration d'un programme particulier d'urbanisme).

Dans tous les cas, cette réflexion doit se faire en suivant une démarche structurée qui permet essentiellement de juger de l'acceptabilité d'un usage ou d'une construction et d'envisager les moyens réglementaires requis.

La démarche

La démarche proposée comprend les principales étapes suivantes :

1. Caractérisation du cas et de son environnement naturel et bâti.
2. Analyse des impacts.
3. Synthèse sur le degré d'acceptabilité de la dérogation.
4. Identification du moyen d'intervention approprié.
5. Recommandations.

Québec

Les particularités de chacune des principales étapes de cette démarche sont schématisées dans la grille synthèse du présent feuillet (p. 5).

Cette grille d'évaluation peut être utilisée autant pour un cas particulier que pour une révision plus générale des situations d'usages ou de constructions dérogatoires. Dans l'examen d'un cas particulier, il faut considérer le fait que l'analyse ne devrait pas se limiter à ce cas, mais plutôt être élargie à d'autres cas similaires afin d'éviter les décisions à la pièce et les précédents. Par ailleurs, il faut se rappeler que toute modification éventuelle des dispositions relatives aux droits acquis ne pourra se limiter à une zone donnée puisque la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'autorise pas de régir les constructions dérogatoires par zone; elle devra se rapporter à tous les types de constructions et d'usages similaires sur l'ensemble du territoire.

Enfin, il importe de souligner que la grille d'évaluation proposée doit être considérée comme un guide ou un aide-mémoire et non pas comme un outil de pondération de type quantitatif.

▼ 1. Caractérisation du cas

S'il s'agit d'une évaluation d'ensemble dans le cas des *usages dérogatoires*, un inventaire de l'utilisation du sol pour relever tous ces cas d'usages dérogatoires s'avère nécessaire. Il convient de faire un relevé visuel et, le cas échéant, de consulter les données du rôle d'évaluation pour préciser certains types d'activités effectivement réalisés.

S'il s'agit d'une évaluation d'ensemble dans le cas des *constructions dérogatoires*, il est certain qu'un relevé détaillé peut exiger passablement de temps et de ressources. Il importe alors de procéder par secteurs ou d'ordonner les composantes des constructions ou des implantations à évaluer (ex.: marges, hauteur, matériaux de revêtement, coefficient d'occupation du sol, nombre de places de stationnement). On peut également échantillonner un nombre plus ou moins important de cas types dans les secteurs concernés de la municipalité.

De façon générale, ces inventaires font ressortir l'écart entre la réglementation et la réalité du milieu et amènent à prendre position sur cet écart.

S'il s'agit de l'évaluation d'un cas particulier, il convient d'identifier les caractéristiques générales de l'environnement naturel et bâti, en vue de l'évaluation des impacts sur le milieu. Ces caractéristiques de l'environnement peuvent se rapporter à l'utilisation du sol à proximité (usages, terrains vacants, qualité des bâtiments, etc.), au contexte bio-physique (topographie, espaces boisés, etc.), aux caractéristiques de la circulation et du stationnement, ou encore au fait que les utilisations du sol environnantes sont stables ou en transition.

▼ 2. Analyse des impacts

Pour les divers cas de dérogations devant être analysés, il importe d'évaluer les répercussions négatives qu'entraîne l'usage ou la construction sur :

— le milieu ;
— la planification du territoire et la gestion municipale ;
— les propriétaires des immeubles dérogatoires.

2.1 Impacts de l'usage ou de la construction dérogatoire *sur le milieu*

Les divers aspects d'évaluation du milieu peuvent s'établir comme suit :

– Aspects environnementaux

À ce chapitre, les impacts à considérer ont trait aux inconvénients occasionnés par les usages ou constructions dérogatoires (ex.: bruits, odeurs, risques d'explosion ou de contamination).

– Aspects fonctionnels

Les éléments à prendre en considération sont ceux liés aux aspects fonctionnels des usages ou constructions dérogatoires ; par exemple les conséquences de la présence de ces usages ou constructions sur le bon fonctionnement des activités existantes et projetées, sur le type et le niveau de circulation généré, sur les espaces de chargement / déchargement ou d'entreposage requis, etc.

– Aspects esthétiques et patrimoniaux

Il importe ici d'évaluer l'intégration des immeubles dérogatoires dans leur contexte du point de vue de leur architecture, de leur implantation ou encore de l'affichage ou l'entreposage extérieur qu'ils comportent. Il convient également de considérer l'effet de ces immeubles sur la mise en valeur du patrimoine bâti ou naturel environnant.

– Aspects socio-économiques

Les aspects socio-économiques des usages ou constructions dérogatoires concernent entre autres leur acceptabilité pour les types de population avoisinante (ex. : familles), leurs effets sur les valeurs foncières de leur voisinage, leur apport économique pour la communauté (ex. : nombre et types d'emplois concernés), l'image de la municipalité, etc.

Ces évaluations doivent permettre de se faire une opinion de la situation tant par rapport à l'environnement immédiat qu'au quartier ou au territoire municipal dans son ensemble. Les impacts n'auront pas la même signification ni la même ampleur selon qu'ils s'appliquent à l'un ou l'autre de ces territoires de référence. À titre d'exemple, les impacts liés au bien-être seront généralement

plus fortement ressentis dans l'environnement immédiat alors que ceux d'ordre socio-économique seront plus significatifs à l'échelle de la municipalité *(voir Tableau II)*.

Ces évaluations peuvent nécessiter le recours à des services professionnels, par exemple pour les aspects environnementaux. De même, certains impacts sont fortement relatifs; ainsi, « l'acceptabilité » auprès de la population avoisinante pourrait se modifier selon que l'usage ait été interrompu ou non, ou plus ou moins longtemps.

2.2 Impacts du maintien du caractère dérogatoire *sur la planification du territoire et la gestion municipale*

L'évaluation des usages et constructions dérogatoires doit également être réalisée en tenant compte des objectifs définis dans le plan d'urbanisme et en considérant divers aspects financiers, politiques et administratifs liés à la gestion municipale.

Au chapitre de la planification du territoire, il convient de resituer les usages et constructions dérogatoires par rapport aux affectations attribuées aux territoires où ils prennent place, à l'intérieur du plan d'urbanisme. Il importe également de tenir compte d'éventuels objectifs énoncés dans le plan d'urbanisme, concernant la mixité des usages sur le territoire ou encore la transformation, la consolidation ou la revitalisation de certains territoires.

Notons ici que certaines dispositions du plan et des règlements d'urbanisme découlent du schéma d'aménagement de la MRC. Par conséquent, ces dispositions ne peuvent être remises en question sans se préoccuper de la nécessité d'assurer une conformité au schéma d'aménagement.

Pour évaluer les impacts du maintien du caractère dérogatoire de divers usages ou constructions sur la gestion municipale, il est pertinent de se poser des questions comme :

— Est-ce que le maintien du caractère dérogatoire d'un usage ou d'une construction constitue une menace de perte de revenu foncier et de baisse de la valeur du bâtiment (ou de la valeur locative) à cause d'éventuels problèmes de réutilisation du bâtiment? Existe-t-il des risques de vacance prolongée du bâtiment, voire de délabrement, étant donné un faible potentiel de transformation de l'immeuble?

— Quels sont les risques de pressions politiques venant soit des propriétaires d'immeubles dont l'usage ou la construction est dérogatoire (si l'on maintient le caractère dérogatoire), soit du voisinage (si on envisage de rendre l'immeuble conforme)?

— Le caractère dérogatoire attribué à plusieurs usages et constructions entraine-t-il des problèmes d'interprétation et d'application du règlement : « paperasse » supplémentaire ou temps nécessaire pour évaluer l'existence de droits acquis (factures, baux, etc.), autres demandes de dérogations mineures, discussions supplémentaires entre les niveaux administratifs et politiques, définition de procédures administratives afin de déterminer le fardeau de la preuve pour établir l'existence de droits acquis, etc.?

L'évaluation de ces impacts pourrait exiger du CCU qu'il dispose de certaines informations techniques visant notamment les valeurs foncières des immeubles concernés. En outre, on doit constater que cette évaluation exige d'être sensible à la dynamique sociopolitique et aux impératifs administratifs de la municipalité.

2.3 Impacts du maintien du caractère dérogatoire *sur les propriétaires des immeubles dérogatoires*

En toute équité, ces impacts ne doivent pas être négligés. À cet effet, il importe de trouver des réponses aux questions suivantes :

— Le caractère dérogatoire entraine-t-il une diminution de la valeur de revente ou, au contraire, une plus-value compte tenu de l'exclusivité de l'usage dans le territoire environnant?

— Y aura-t-il des frais d'assurances accrus à la suite de l'abandon de l'usage dérogatoire?

— Quelles sont les possibilités d'expansion de l'activité existante?

— Le fait d'une telle dérogation engendre-t-il des retombées économiques positives (situation de monopole) ou négatives (limitation d'expansion ou de modification)?

▼ 3. Synthèse sur le degré d'acceptabilité de la dérogation

L'analyse des impacts permet de définir le degré d'acceptabilité des usages ou des constructions présentement dérogatoires. On pourrait ainsi énoncer que les usages et constructions sont :

— **inacceptables :** volonté d'élimination de l'usage ou de la construction lorsque les circonstances le permettront (abandon, interruption, etc.) ;

— **partiellement acceptables, à améliorer :** acceptabilité de l'usage ou de la construction dérogatoire mais volonté de voir se réaliser des améliorations significatives lorsque les circonstances le permettront (ex. : projets de modification ou d'agrandissement) ;

— **partiellement acceptables, à restreindre sur le site :** acceptabilité plus grande de l'usage ou de la construction dérogatoire, en ne limitant que leur extension possible ;

— **partiellement acceptables, à restreindre dans son secteur géographique :** volonté de maintien du caractère dérogatoire uniquement basée sur l'intention de ne pas permettre d'autres usages ou constructions de ce type dans une zone donnée ;

— **acceptables :** insuffisance de motifs pour maintenir le caractère dérogatoire de l'immeuble.

▼ 4. Identification du moyen d'intervention approprié

Pour donner suite aux conclusions sur l'acceptabilité des usages et constructions présentement dérogatoires, divers types de moyens sont à la disposition de la municipalité :

— Des *dispositions à l'intérieur du chapitre de la réglementation d'urbanisme qui porte sur les droits acquis*[1] peuvent être précisées et modulées selon le degré d'acceptabilité des divers types de constructions et usages dérogatoires. Par exemple :

  • restructuration du chapitre où l'on distingue clairement les dispositions relatives à l'interruption / cessation / abandon, au remplacement, à la modification ou à l'extension des usages ou constructions dérogatoires ;

  • meilleure distinction entre les dispositions touchant les usages dérogatoires et celles visant les constructions dérogatoires ;

  • variation des dispositions selon divers types d'usages ou de constructions dérogatoires.

— Dans le cas des constructions dérogatoires, des *dispositions d'un règlement sur les PIIA*[2] peuvent permettre d'améliorer la situation lors de projets d'agrandissement ou de modification. Pour chaque cas particulier, l'utilisation de cette technique permet d'identifier, par exemple, quelles modifications au fenêtrage ou aux matériaux de revêtement ou encore quelle plantation pourraient améliorer l'intégration de l'immeuble dérogatoire ;

— Dans les cas où les usages et constructions apparaissent plutôt acceptables, l'on peut envisager des modifications aux *dispositions de la réglementation d'urbanisme aux chapitres du contrôle des usages, du plan de zonage ou de diverses autres normes.*[3] On pourrait ainsi rendre un immeuble conforme en délimitant une petite zone et en y spécifiant des normes d'implantation particulières pour limiter d'éventuels problèmes d'intégration au voisinage. On pourrait ajuster les normes d'implantation de façon à rendre conformes une série d'immeubles jugés acceptables dans un secteur donné.

— Dans tous les cas où les constructions et usages apparaissent en partie acceptables, certaines *dispositions contenues à l'intérieur d'autres types de règlements* peuvent être utilisées (ex. : règlement sur les nuisances ou contrôle de la circulation et du stationnement sur rue).

— Dans le cas où l'on conclut à l'inacceptabilité d'un usage, des règlements du même type que ceux invoqués précédemment pourraient être appliqués.

— Enfin, pour des cas très particuliers, la municipalité pourrait procéder à une *acquisition de bâtiment* ou prévoir un *programme de subvention* pour améliorer les constructions d'un secteur donné dans le cadre d'un programme de revitalisation.

▼ 5. Recommandations

À la suite de son analyse concernant l'acceptabilité des usages ou des constructions dérogatoires et de sa perception des moyens d'intervention pertinents (réglementaires ou autres), le CCU peut faire des recommandations quant au maintien de la réglementation actuelle ou à son ajustement. Ces recommandations fourniront au conseil municipal des éléments précieux pour la prise de décision et pour le travail technique qui devra être réalisé par les professionnels de l'urbanisme.

---

1 Roger P. MARTEL et Yvan ROMPRÉ *La réglementation des droits acquis*, Les Publications du Québec, 1994, 82 p. (collection Aménagement et urbanisme)

2 Ministère des Affaires municipales *Les plans d'implantation et d'intégration architecturale : Guide explicatif*, DGUAT, 1994, 38 p.

3 Roger MARTEL, « Les droits acquis en urbanisme, les planifier plutôt que les subir », *Municipalité*, février-mars 1997, p. 14-17 ; et ministère des Affaires municipales, *Comité consultatif d'urbanisme : le règlement de zonage et le contrôle des usages* (feuillet numéro 6), DGUAT, 1993, 6 p., et *Comité consultatif d'urbanisme : modification au règlement de zonage*, (feuillet numéro 7), DGUAT, 1993, 4 p.

TABLEAU I

Grille synthèse d'évaluation des constructions et usages dérogatoires

Caractérisation du cas

- Nature de la dérogation : _____

_____

- Caractéristiques générales de l'environnement naturel et bâti : _____

_____

_____

Analyse des impacts	Impact fort	Impact moyen	Impact faible	Commentaires
Impacts de l'usage ou de la construction dérogatoire *sur le milieu* – Aspects environnementaux – Aspects fonctionnels – Aspects esthétiques et patrimoniaux – Aspects socio-économiques	(Faire d'abord une évaluation en fonction de la *grille détaillée* ci-jointe et reproduire ici les résultats.)			
Impacts du maintien du caractère dérogatoire *sur la planification du territoire et la gestion municipale* – Planification du territoire – Revenus fonciers – Pressions – Administration de la réglementation – Autres : _____				
Impacts du maintien du caractère dérogatoire *sur les propriétaires des immeubles dérogatoires* – Valeur de revente de l'immeuble (perte ou plus-value) – Financement hypothécaire et assurances – Possibilité d'expansion – Autres : _____				

Synthèse sur le degré d'acceptabilité de la dérogation et identification du moyen d'intervention approprié

1. Inacceptable	2. Acceptable en partie : à améliorer	3. Acceptable en partie : à restreindre sur le site	4. Acceptable en partie : à restreindre dans son secteur géographique	5. Acceptable

← Dispositions sur les droits acquis dans la réglementation d'urbanisme →

← Règlement sur les PIIA →

← Définition des zones, contrôle des usages ou autres dispositions normatives de la réglementation d'urbanisme →

← Autres types de règlements (ex. : règl. de nuisance) →

← Acquisition publique ou subvention →

Recommandations : statu quo ou modifications réglementaires

TABLEAU II

Grille détaillée d'évaluation des impacts des constructions et usages dérogatoires *sur le milieu*

Impacts sur le milieu	TERRITOIRES CONCERNÉS			
	Environnement immédiat	Quartier	Municipalité	Commentaires
Aspects environnementaux liés à la sécurité et à la santé publiques ainsi qu'au bien-être général				
Aspects fonctionnels (bon fonctionnement des activités environnantes ainsi que des équipements et infrastructures publics)				
Aspects esthétiques et patrimoniaux				
Aspects socio-économiques				
Synthèse par rapport à l'ampleur des impacts (forts, moyens, ou faibles)				

Note – Pour chaque aspect et pour chaque niveau de territoire, il faut remplir la grille en évaluant *l'ampleur de l'impact* selon la cotation **fort, moyen** ou **faible.**

Ce document a été élaboré par Pierre Biais, urbaniste au ministère des Affaires municipales, avec la collaboration de :
Pierre Dauphinais, urbaniste à la Ville de Sorel ;
Jean Demers, urbaniste à la Ville de Victoriaville ;
André Frenet, urbaniste à la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu ;
Roger P. Martel, de la Direction de l'aménagement et du développement local, MAM.

Gouvernement du Québec
Ministère des Affaires municipales

Ce texte a été préparé dans le cadre d'activités conjointes du ministère des Affaires municipales et de l'Association québécoise d'urbanisme.